

母子世帯と所得保障

—— 4カ国の生別母子世帯を中心として ——

渡 辺 千 寿 子

はじめに

厚生省の「昭和58年度全国母子世帯等調査」によれば、わが国には885,400世帯の単親世帯が存在すると推計されている。近年、父子世帯も増加傾向にあるとはいえ、その圧倒的多数（718,100世帯、81%）が母子世帯である。母子世帯となった原因別の動向をみると、最近の傾向として離婚による母子世帯の比率が年を追う毎に上昇し、今回調査ではついに全体の49.1%を占め、死別によるものを上回った。離婚母子は過去10年間に倍増し、また未婚の母も史上最多となるなど、「生別」による母子世帯の増加傾向が著しい。

単親世帯の最大の問題は、子の養育機能と経済的側面の両方を1人で維持し、収入を確保することであるが、特に母子世帯の最大の問題は生活し得る収入を得ることが困難⁽¹⁾だということにある。生計維持の必要から多くの母親が就労しているが、母子世帯の生活維持状況の問題は、身分的に不安定な職業・雇用形態での不利な就労によって、総じて低収入を余儀なくされているというところにある。そのような不利な就労状況は、子供の養育という点からやむを得ず選択されている面と、専門的資格や特殊技能をもたぬ低学歴や中年以上の女性の場合に再就職が困難であるという労働市場の問題との両面から、母子世帯の母親が甘んじざるを得ない現実である。

このため、死別・生別を問わず母子世帯の多くが低所得世帯であり、公的扶助の対象となりやすいということは、各種の統計数値が端的に物語っているところである。しかし、概して母子世帯の生活が貧しいとはいっても、母子世帯になるに至った原因、経過、母親の年齢、乳幼児の有無、本人の健康状態等により、生活はかなり異なってくる。たとえば、今回調査⁽²⁾では、母子世帯（平均世帯人員3.16人）の前年度所得金額（税込）は200万円で、一般世帯（平均世帯人員3.42人）の平均444万円の45%にすぎないのであるが、約4分の1が年収100万円未満に集中しており、また死別母子世帯では平均240万円に対し離婚・未婚による母子世帯の平均は177万円と著しく低くなっている。生別母子世帯の場合、就労以外の生計維持の基盤が非常に弱く、しかも若年層に生別母子が多いため乳幼児を抱えての就労困難が重なり、子どもの養育を親族あるいは保育所などに頼れない場合は、容易に被保護世帯に陥らざるを得ず、母子世帯の中でもその貧困化現象はきわめて顕著であるといえる。

現在わが国では、公的な所得保障は社会保障と税制の両領域にかかわる混合システムで実施されており、母子世帯に対する所得保障は8つの制度のもとで給付されている。すなわち社会保障制度の①児童扶養手当、②母子福祉年金、③児童手当、④母子年金、⑤遺族年金、⑥生活扶助の母子加算、および税制の⑦寡婦控除、⑧扶養控除である。このうち、税制によるものを除けば生別母子世帯が受給し得るものは、児童扶養手当、児童手当、生活扶助の母子加算である。わが国の場合、児童手当が適用範囲や給付水準の面で大層限定された効果の薄い施策であることを考えると、生別母子世帯にとって重要な給付としては児童扶養手当と公的扶助であると考えられる。だが、その児童扶養手当も前配偶者の前年の年収が600万円以上の場合には、低所得の母親に対しても手当を支給しないこと等を骨子とする制度見直しがすすめられている。

貧困に陥るリスクのきわめて高い母子世帯にいる子供（20歳未満）の総数は115万人余りで、うち小学校入学前の乳幼児が10%強を占め、父子世帯の子供を含めると140万人をこえる。「この子供たちが単親と共に営む家庭生活はその生存権、発達権の保障にとって最も重要な手段であり、家庭生活は一定の生活水準を維持しつつ、自立し、安定していなければならない^⑨」。しかし、現在母子世帯を構成する大きい部分である生別母子世帯の貧困の程度は非常に高く、その所得保障はいまだ不十分である。だが、母子世帯になるに至った原因がいわゆる「生別」である時には、場合によっては母自らがそのような結果を選択したのだとして冷やかな目でみられ、その生活困難に対する問題提起は訴える力をそがれることが多い。扶養を必要とする子供のいる場合、寡婦であれ、離婚した母であれ、未婚の母であれ、実際のニーズは変わらないが、社会的に同じ考慮を払われず、社会保障の給付はそれぞれの状態によって変わる。そこには実際のニーズの差ではなく、道徳的な価値に基づいた不平等が制度の中にビルト・インされてきたといえる。しかし、「社会保障が困っている家族の被扶養児童を援助・保護することを真の目的としているならば、その児童は母親の事情のいかんにかかわらず、平等に取扱われるべき^⑩」であり、親の数や親の婚姻身分から差別することなく、その福祉が十分に守られるよう所得保障のあり方そのものが問い直されなければならぬ段階にきていると思われる。

生別母子世帯への所得保障は各国の社会保障制度においていまだ十分に解決されていない問題の一つであるが、本稿では同様な問題を抱えている国々の中から特色のある施策をもつ4カ国（スウェーデン、フランス、西ドイツ、イギリス）を取り上げ、単親世帯の動向、母子世帯にかかわる主要な所得保障制度、各国の母子世帯の所得水準と諸給付の効果などについて検討し、母子世帯の所得保障について新たな展開の方向をさぐってみたいと考えている。

I 生別母子世帯と各国の所得保障制度

(1) 母子世帯の実態

近年、多くの国で単親世帯は増加傾向にあり、検討対象とした4カ国では被扶養児童のいる10世帯にほぼ1世帯が単親世帯である。より正確には西ドイツの11%からスウェーデンの27%

までにわたっているが⁽⁹⁾ (表1参照), 国により世帯単位の定義や被扶養児童の年齢上限などにちがいがあるので, 厳密な比較はむずかしくて, かえって誤解を招きやすいともいえる。

表1 有子世帯に占める単親世帯・母子世帯の割合

(単位: %)

	スウェーデン	フランス	西ドイツ	イギリス
有子世帯に占める単親世帯の比率	27	13.0(1981)	11	12.5
有子世帯に占める母子世帯の比率	24.4	13.0(1981)	9	10.4

注: フランス以外は1979年の数字である。

資料: S. B. Kamerman & A. J. Kahn, 'Income Transfers, Work and Economic Well-being of Families with Children: A Comparative Study', *International Social Security Review*, Vol. 3, 1982, p. 368.

「単親世帯」は大層多様な世帯類型と世帯責任を含む集合的な用語である。大抵の国において「単親」の大半はいうまでもなく女性であり, その法的婚姻関係は単親世帯の類型のちがいを示すのに一般的に用いられる基準である。単親の婚姻身分でみると, 寡婦が減少傾向を示し, 一方, 離婚に加えて結婚破綻の新しい現象としての別居や未婚の母の急増傾向がみられる。母親の平均年齢は低下しつつあるが, 他と比べて未婚の母の年齢は相対的に若く, 20歳未満の者の占める割合が半数近くを占める。平均的にみると年齢の高い方から順に, 寡婦, 離婚, 別居, 未婚となっている。母子世帯のかなりの部分が若年・生別母子世帯で占められるというのは我が国と同様の傾向であるが, 未婚の母の結婚率や離婚・死別の若年の母の再婚率が高い。したがって様々な類型の母子世帯を, 不変的固定的に捉える視点は現実を無視したものといえる。

さて, 婚姻身分のちがいは母親の直面する問題の種類や程度のちがいをも示すことが多い。たとえば, 寡婦の場合に比べて, 別居・離婚の母の大半, 未婚の母の殆ど全てにおいて, 住居・所得の喪失, 雇用・保育の問題が相対的により深刻であることが挙げられる。生別母子の場合に, より深刻でかつ複合した問題に遭遇するばかりでなく, すでにその出発点以前から種々の一身上の問題を抱える人達にとっては, 様々な給付・サービスの申請その他の行政手続きを扱うという負担がきわめて大きなものであるという傾向がある。

先に, 母子世帯の問題を簡単に述べるならば, 生活の維持と子女の養育を無配偶の母が1人で引き受けねばならないことであると述べた。母親の就労状況を考える場合, 概して(例外はあるが)母子世帯の母親の就業率が高いのは, いうまでもなく生計の途を確保する必要に迫られるためであるが, これは一般世帯の母親と母子世帯の母親を区別する特徴であるばかりでなく, 母子世帯の様々な類型によっても異なる。既婚女性の就業率, 母親の就業率自体は国によりかなり異なるが, そうした国家間の相違にかかわらず, 諸国内に共通のパターンは未婚の母の高い就業率と死別の母の比較的低い(有配偶の母に近い)就業率である。もちろん, 経済活動, 被扶養児童, 世帯類型の定義の国によるちがいがあるため, 細かな数字の比較は余り意味をもたないが, 死別と比べて社会的に保護されることの少ない生別母子世帯の母親の就業率が

高いことが指摘される。表2ではイギリスだけが一般世帯の母親に比べて母子世帯の母親の就業率が低いという点で、他の国とやや異なる傾向を示している。

表2 4カ国における母親の就業率 (単位：%)

	スウェーデン	フランス	西ドイツ	イギリス
一般世帯の母親の就業率	64	41	41	60
母子世帯の母親の就業率	86	69	63	49
非稼働母子世帯の比率	14 ⁽¹⁾	31	37 ⁽²⁾	51

注：(1) このうちの多くは就学中，または職業訓練中である。
(2) この数字は，就業率の低い寡婦も含めた平均の数字である。
資料：S. B. Kamerman & A. J. Kahn, *ibid*, p. 368.

しかし多くの場合、母子世帯の母親には職業の選択を許されない生活状況や雇用事情、子の養育のためパートタイムの仕事に就かざるを得ないといった厳しい現実があり、身分保障の不安定な低賃金の職種に就くことが多く、その生活水準は大きく制約され、母子世帯は貧困に陥りやすい危険を常にかかえている状況におかれている。ECは1970年代後半に加盟国の貧困の程度と貧困者の構成・特質を調査する試みに着手したが、その報告では大半の加盟国において、次の3世帯類型において貧困率は平均を上まわっていたと述べている。すなわち、①女世帯主の家庭、②1人以上子供のいる単親家庭、③世帯主が働いていない家庭である。EC以外の国々においても、女性を世帯主とし子供のいる世帯の数・割合の増加、これらの世帯が経験する貧困のリスクの高さに注目が払われている。

歴史的にみると、母子世帯に対する政策は主として死別母子の問題に向けられてきたといえる。しかしながら死別母子世帯に対する遺族保険の成長と給付水準の改善は、大抵の国々における寡婦の漸減傾向と相まって、十分とはいえないまでも、そうした世帯の生活を保障することとなった。これと対照的に離婚・未婚等の生別母子世帯の増加は、特別な援助を必要とする明確な範疇として、これらの母子世帯を大半の先進諸国での社会福祉政策の最重要世帯類型の一つとするに至っている。先進工業諸国における小家族化の傾向や、母子世帯の増加とその相対的に高い貧困率を考えると、多くの国が直面する課題は、単親世帯にどんな種類の対策が、どの程度の水準で用意されるべきかということである。両親が揃っている世帯においても扶養すべき子の存在は家計を圧迫し、児童養育にかかわる費用の社会的分担を必要とする現状の中であって、一方の親が離婚、遺棄、別居その他の理由により、生きて存在しながら子の扶養に力を貸せない場合に、そうした単親世帯の経済状態を援助するために各国が現実にはどのような制度をもち、それがどのような効果を挙げているかはきわめて興味あるところである。そこで次に、各国の母子世帯の数的動向と、母子世帯の所得によって明らかに重要な影響を与える給付と思われる家族・児童手当、住宅手当、社会扶助（あるいは公的扶助）、扶養費立て替え払い・児童扶養手当について、その国の制度の内容を検討し、併せてその中で単親世帯のニーズ

に応じるどのような特別措置が行なわれているかに注目してみることとする。この他にも利用できる給付はあり、とくに社会保険の遺族給付は非常に重要なものであるが、ここでは生別母子を主たる考察の対象としたため除外した。

(2) 各国の母子世帯と所得保障制度

1 スウェーデン

スウェーデンでは1979年現在、18歳未満の子供のいる1,140,000世帯のうち、833,000世帯(73%)が二親のいる夫婦世帯、310,000世帯(27%)が単親世帯である。単親世帯のうち30,000(2.5%)が父子世帯で、残る280,000世帯(24.4%)が母子世帯である。母子世帯の半数以上の150,000世帯は未婚の母であり、主として若い女性で占められている。一般世帯の母親の就業率は64%であるが、母子世帯の母親のそれは86%ときわめて高い。スウェーデンの母子世帯は未婚の母の占める割合が大きいこと及び母親の就業率の高いことが特徴といえる。有子世帯に対する援助は、近年、スウェーデンの政府が最も力を注いでいる政策の一つであり、そのうち特に生別の単親世帯にかかわりの深い援助には児童手当、住宅手当、扶養費立替え払い等がある。

児童手当は有子世帯に対する援助の中心で、1948年から実施（同時に児童扶養控除は廃止）されている。受給資格はスウェーデンに6カ月以上居住する16歳未満の全児童である。給付は各子に対し均一額で、1983年1月現在で1人当り年額3,000クローネである。この給付額は男子平均賃金の約6.2%に相当する。⁽⁹⁾

住宅手当は児童手当を補完する手当で、子供をもつ余り裕福でない世帯に支払われる。スウェーデンの住宅手当は1969年に実施され、国のものと地方自治体のもの⁽⁹⁾とから成る金銭給付である。最近この手当の給付対象は年金受給者や子供のない低所得世帯も含むようになったが、国の住宅手当や国が補助金を支給している住宅手当は、基本的には有子世帯に向けられたものである。この給付は所得調査があり、17歳未満の少なくとも1子のいる世帯で所得が年38,000クローネまでの場合は全額給付を受ける資格がある。全額給付は1980年には17歳未満の各子に対し年額1,500クローネである。子供数が同じで所得がこれより高い場合には、38,000クローネから54,000クローネの所得の世帯に対しては給付が15%だけ減額され、この水準以上の世帯は24%だけ減額される。住宅手当は全有子世帯のほぼ半数が受給しており、その約2分の1が単親世帯に支払われている。この手当は親の所得や家賃、子どもの数により支給額が異なり、とくに稼得者が1人の世帯や単親世帯、多子世帯にとって意義のある給付である。

この全国的な住宅手当に加えて、国は、住宅費、家族数・家族構成、所得を考慮に入れた地方の住宅手当に補助金も与えている。これは一定の最高限度額まで住宅費（家賃）の80%を支払うことになる（前述のものと併給可能）。子供の数が多いほど家賃の上限は高くなるので、最高のニーズをもつ低所得世帯ほど援助額が増えるという効果がある。

住宅手当の基本線は大人の数ではなくて子供の数に左右されるので、単親世帯は同一の所得・児童数の夫婦世帯と同様に扱われる。そのうえ全国的制度の所得上限はかなり高いので、平均婦人賃金に等しいかそれをやや上まわる賃金を得ている女性は、完全な住宅手当を受給する資格がある。こうした点でスウェーデンの住宅手当の形は、単親世帯にとって価値あるものといえる。また、ストックホルム市では地方自治体が卒先して、受給資格があると思われる世帯に通知しているので、資格がありながら知らずにいたり、忘れていたりすることがないよう保証する点でも効果的である。

スウェーデンの扶養費立替え払いは、父又は母が1人で子供を扶養しており、しかももう一方の親から養育費（ここでは、別の世帯で生活している子供の扶養のために、実親又は養親によって支払われる金銭の意に用いている。）が支払われない場合に、子供が18歳になるまで単親に児童扶養給付が社会保険事務所を通じて支給されるものである。本来、この制度は未婚、別居、離婚などによる単親世帯の全ての子に対して、一定の保証された水準で毎月の養育費に代わるものを公的に支給しようとするものである。生別世帯の場合、法律による訴訟手続きは時間と費用を要し、単親世帯の緊急のニーズには殆ど援助を与えていない。また、子の養育費の取決めがあっても、その支払いは不履行であったり、不定期であったり、少額すぎたりすることが多い。その結果として児童が不利を蒙ることのないように、公的な「扶養費立替え払い制度」が1964年に現在の形で実施された。その目的は、不在の親の養育費支払能力や支払意志に関係なく、児童手当に加えて一定水準の金銭給付を支給することにより、単親世帯の子供の生活を保障することにある。支給額は基礎額の40%（両親とも子供を扶養しない場合には基礎額の60%）に相当する非課税の金銭給付である。もし養育費支払義務者がこの額に満たない養育費を支払うならば、その額と給付額との差額が支払われ合計の扶養費は法定の保証水準に達することになる。

注目すべき重要な点は、公的な扶養給付は親というよりもむしろ子供の受給権と考えられていることである。したがって親の所得や同棲・再婚に関係なく（子が実父と同居するか、未婚の母が子の実父と結婚する場合を除いて）、未婚・別居・離婚の母の子に同じ額が保障されている。手続きは簡単で、親（通常は母親だが10～15%のケースは父親）が地方社会保険事務所に電話又は郵便で、扶養費立替え払いの申請をする。支払いは、もう一方の親が確認されているか、裁判所の扶養命令が出されているか、裁判所の命じた児童養育費が扶養費立替え払いの金額より低いかな否かといったことや、親権者である親の所得・婚姻上の地位などの全てに関係なく、児童の監護責任を負っている人に対して支払われる。しかしながら、子の親権者たる親はもう一人の親の確認を手伝うことを法律により命ぜられ、その確認率は高い。給付水準は、一人の親が子供の扶養に寄与するであろうものに相当する額かそれを少し上回るものとみなされている。この制度は社会保険事務所が運営し、1979年には費用の約38%は養育費支払義務を負う親からの徴収により相殺されていた。これは間もなく50%に達すると予想される。とはい

え、この制度の基底にある考えは、もはや共に生活していない低所得の親に対して罰金を課したり困難な負担を課すことにあるのではなく、子供のために適切な援助を与えることにある。

スウェーデンの全児童の約11%、単親世帯の児童の53%——約22万人の児童——がこの制度の適用を受けている。他の児童は、親が自発的に法定水準を上まわる養育費を支払うことによって扶養されている。この給付の受給資格をもっていないのは、最近スウェーデンに居住したばかりの移民の子供を含めてごく少数の子供たちだけである。

この制度は他の国からも注目されているものであるが、どの国にもたやすく採り入れられると考えるのは大きな誤りであろう。一つの重要な必要条件は、進んで児童の生活保障に焦点をあてようとする姿勢があることである。そのうえ、スウェーデンの福祉制度はそれぞれの目的を達成するのに最も合理的かつ体系的に整備されているのが特徴であるが、この制度は単親世帯に影響を及ぼす大半の所得保障制度以上に、その国の行政的な背景に大きく依存している。生別母子世帯への公的な扶養費立替払いは、父親を調べ、父親による養育費の支払額を取決め、その支払いを履行させる措置と密接に結びついている。行政当局は妊娠や婚姻外の分娩の届出を受けているという正式の要件があるのが特徴的であるし、また未婚の母は行政当局より助言を受ける義務がある。そして同じ担当機関が離婚・別居の場合を含め養育費が支払われるべきケースを取扱うことになり、養育費の額が決定されなかったり支払われない場合には、子供に対して公的な扶養費を支給する責任をもっている。

スウェーデンではその権限は主として児童福祉事務所とソーシャル・ワーカーにある。父親を調査し、父であることの承認を得、父親の認知訴訟を起こす責任を有し、父親が支払うべき養育費の額を取り決める。未婚の母に加えて離婚・別居の場合にも、支払不履行の養育費の支払実施をこれらの機関に訴える。もし養育費が未払い又は未決定であれば、母親はその子のために保証された水準で公的な立替え払いを請求できる。請求から支払開始までは、ほぼ1カ月かかる。扶養義務が不履行の場合、公的な扶養費立替払いの仕組みを通して、不履行者の支払債務は女性または子に対してというよりも、公的機関に対する返済義務となる。

父親を確認し、養育費を決定し支払いを履行させるといったことが実行しやすい背景として、個人に関する資料の職務上の利用が許されていることが挙げられる。たとえば行方不明の父親の追求には、居所を捜し出すための国勢調査台帳の利用や、雇主・賃金を確認するための社会保険記録の利用が許可されている。父親の確認責任を負うのと同じ機関が、資産・所得調査により父親からの養育費を決定すること及び広範囲にわたる準司法的権限によってその支払いを強制することにもかかわるのが特徴的である。しかし、第一に重要なものとして懲罰的処置を強調することは誤解を招く恐れがある。さらに重要なのは、子供に対する扶養責任を紛争によらず円満に解決する効果的な方法が利用しやすいということであり、その背後にはもし必要とあれば強制する権限が与えられているのである。スウェーデンの制度は、強力で統合された権限を児童福祉事務所に与えており、それが長い裁判による訴訟を回避するために役立つ

ている。児童福祉事務所と接触し公的な扶養手当を受けている子供の大半は、父親が確認されその扶養義務が確立されている。

この制度は不在の親から養育費が支払われる迄の公的な「立替え払い」であるという考え方も、現在ではあまり実情に即していない。実際に徴収される金額は、前払いされた公的な手当の3分の1から2分の1ぐらいである。むしろ親の法律上の扶養義務とその支払能力・意志に左右されることなく、生別単親世帯の子供に、一定の保証された水準の生活費を支給しようとするのが主たる目的であると考えてよいであろう。

スウェーデンの社会扶助は二つの構成要素から成っている。即ち、1)各地方自治体がニードをもつ個人の基礎的な生活費を支弁するために支給せねばならない、指定された自由裁量権のない部分と、2)地方自治体の裁量により与えられる部分である。ほぼ全ての自治体がこの両方を同様の水準・方法で支給しており、地域差は少ない。この国の場合、社会扶助の役割はきわめて小さく、その機能する機会も少ない。社会扶助受給世帯に占める単親世帯の割合は約20%であるが、社会扶助は社会福祉支出の1%を占めるだけで、せいぜい人口の5%たらずに利用されているにすぎない。⁰⁴ 扶助を受給する母子世帯の母の多くは若年で、その大半は就学中または職業訓練受講中の者であった。母子世帯の母親が扶助を受ける時も給付額は一般的に少額で、一時的・過渡的なニーズに応じ、急場を切り抜けるためにごく短期間支給されている。母子世帯の扶助受給期間は3カ月未満の者が3分の2を占め、平均受給期間は3.8カ月である。

求職登録が扶助受給の正式要件ではないが、非常に勤労志向が強い。社会扶助は地方自治体の行政責任によっているので実情には差があるが、一般論としては、子供が1歳未満である場合母親に働くことを奨励するということはない。が、子供が3歳をこえ学齢に近づくにつれて徐々に母親に仕事を探すよう勧める試みをしているようである。現実には、母子世帯の母親の大部分が就労し社会扶助を受けていないが、その理由の一つに雇用機会の拡大や保育サービスの利用と共に、就労しても受給できる諸給付の存在により勤労誘引効果が大きいことが挙げられる。社会扶助が受給できる場合にも、母親には扶助の代わりに教育・訓練手当などが受給でき職業準備をすることのできる労働市場の援助の方が好まれ、短かい当座の緊急時以外は扶助は受け入れられていないし、その受給率は低い。したがって、たとえパートタイムであっても働く者が多く、母子世帯の母親の就業率が4カ国中で最も高いのは表2にも示した通りである。

2. フランス

フランスでは1981年現在、18歳未満の子供のいる世帯の13%が単親世帯で、その圧倒的多数が母子世帯である。一般世帯の母親の就業率は41%であるのに比べて、母子世帯の母親の就業率は69%をこえている。⁰⁵

フランスの場合には家族給付制度が有子世帯に対する所得移転制度の土台であり、その水準は国際的にみても最も高いものの一つということができる。フランスの家族手当は1932年に法

制化されて以来、長年にわたって「何らかの職業活動を行なっていること」が受給要件の一つとされてきたが、1978年以降はこの条項が削除され、給付に付着した「職業性」が完全に消失することとなった。近年は家族に対する特別な目的の給付が急増してきており、フランスの家族給付制度には広範かつ多様な金銭・現物給付が含まれる。この中には基礎的な家族手当（狭義）、産前・産後手当、父親に対する有給出産休暇、単親手当、住宅手当、入学児手当、障害児特別教育手当、遺児手当、家族補足手当など25種類の給付が含まれる。

有子世帯に対する諸給付のうち、最も重要なものは基礎的な家族手当と家族補足手当であり、単親世帯を対象とするものに単親手当と遺児手当がある。これらの家族給付は、政令で定められた「算定基準月額¹⁰⁾」を用いて、その一定割合で決定される。基礎的な家族手当はフランスに住み、原則として16歳未満の2人以上の子を養育する場合に支給される。給付額は出生順位と児童数・年齢により変化する。子供が2人の場合は算定基準月額の32%、3人の場合は72%、4人の場合は112.5%、5人の場合は152%で、それ以上の各子については各40%である。2人の子に対する給付は、2子世帯（共働きを除く）の純所得の5~10%に相当する。給付水準は子供の年齢を考慮して、10~15歳未満の子には9%、15歳以上の子には16%の割増金制が設けられている。

狭義の家族手当に加えて、3子以上の世帯または3歳未満児のいる世帯に対する家族給付である家族補足手当は、1978年1月1日から実施された。これは従来の一貫金手当、主婦手当、保育費手当に代わって設けられたものである。所得が一定限度額以下の世帯に利用できる均一額の、非課税の金銭給付で、基礎的な給付は1983年で一世帯につき月額616フランであるが、単親世帯はこの額に50%増額される。給付額は一定だが、所得制限は世帯内の親の数（両親か単親か）や両親世帯における賃金労働者数、子供の数によって変化する。たとえば、共働きである場合や単親の場合には所得の上限が15%だけ引き上げられる。受給資格は母親が就労しているか否かにかかわらず、少なくとも1人の3歳未満児または3人以上の子供の存在だけを条件とする。所得上限はかなり高く定められているので、子供の数や年齢の点で受給資格のある世帯の8割近くがこの給付を受けている。受給者の約7割が単一所得の夫婦世帯、2割強が共働き世帯で、単親世帯は1割弱を占める。

単親手当は一定条件の下に与えられる均一額で非課税の給付で、未婚、別居、離婚又は死別の親（主に母親）または妊婦に対して支給される。受給資格は単親であり、かつ所得・資産が一定限度額以下の者に限られる。給付水準は親に対して算定基礎月額の150%、各子に対して同50%であり、給付を受給できる期間は2歳以上16歳未満の子のいる人に対しては最大限1年以内、3歳未満の子のいる人に対してはその子の3歳の誕生日までとなっている。平均受給期間は6ヵ月から1年までである。受給者の約6割は未婚の母であり、多くはまだ親の家庭で生活し学校へ通うか職業教育を受けている10代の少女である。次いで多いのは別居の母であり、離婚・死別母子は最も受給者が少ない。

遺児手当は遺児のいる低所得世帯を援助することを目的とするものであるが、ここにいう遺児の概念は広い意味に解釈されており、①両親のうち少なくとも1人が死亡している子（嫡出、非嫡出、養子を問わない）、②親子関係が母親に関してしか確認されていない子、③両親の一方が民法にいう「失踪」をしている全ての子（4年以上消息不明の場合）である。この手当は所得税課税限度額以下の所得の世帯を対象とし（但し両親双方をなくした場合は所得制限なし）、片親喪失の場合は子1人につき算定基礎月額額の30%となっている。

住宅手当は1949年9月より実施されたもので、当初は多子世帯に限定して、住宅費を補うために設けられた金銭給付である。その目的は今も同じだが、1979年からは子供のない世帯も受けられることになった。家族が適切な居住条件の下で生活するために必要な住宅費の一部を補償することを目的とする家族給付の一つである。支給条件は所得が一定額以下で、その居住する家屋に所得の一定割合を充当し、かつ健康や居住人員の点で最低限の条件（部屋数、面積、備品など）のもとで居住していることである。住宅手当の額は、所得に占める住宅費の水準と子供の数によって変わるが、子供数が多いほど増額される。

フランスの扶養費立替え払い制度は、1981年1月1日より2年間の試行期間をおいて開始されたごく最近の試みである。今のところ、その詳細は若干しか入手できないが、フランスの制度の下では養育費が最低2ヵ月以上連続して支払われていず、養育費を受給する権利のある者が強制取立ての訴訟手続きを開始した時に、立替え払いが家族手当金庫を通して与えられる。立替え払いは児童の扶養に関する費用に限られており、片親喪失の場合の遺児手当額を上限として、それ迄支払われていた養育費の実費に相当するものを支給する。家族手当金庫は税務署を通じて、養育費支払義務不履行の親に対して支払いを請求することにより、立替金の返済を受ける権利を有する。制度実施初年度の1981年には、この制度の適用を受けた児童は約2,000人にすぎなかった。

3 西ドイツ

西ドイツでは1979年現在、18歳未満の子供のいる世帯の11%（850,000世帯）が単親世帯で、このうち722,000世帯が母子世帯であり全有子世帯の9%を占めている。母親の婚姻身分でみると、離婚44.7%、死別28.7%、未婚14.1%、別居12.6%となっている。母子世帯の母親の就業率は63%（一般世帯の母親では41%）だが、その内訳は未婚の母の就業率70.7%、死別43.7%、離婚・別居70.1%⁰⁹となっており、死別の母の就業率が著しく低い。

西ドイツでは1975年1月1日より家族手当制度が改正され、従来の児童扶養控除および公務員に対する特別の児童給付制度は廃止され、児童手当に統一されている。この改革により、児童手当の支給対象はすべての家庭に対し一様となり、第1子からすべての児童に親の所得を条件としないで支給されることになった。支給対象は西ドイツに居住する18歳未満（全日制の学生、職業訓練中および障害を有する場合は27歳迄）の全ての児童である。給付額は1980年8月

の法律により、1981年2月より第1子50マルク、第2子120マルク、第3子以降各240マルクとされていたが、公共支出削減の一環として第2子以降は予定より減額となり、第2子100マルク、第3子220マルク、第4子以降各240マルクになった。

住宅手当制度は地方自治体⁹⁹が実施しているものであり、スウェーデンほどはっきりとした家庭志向ではないが、単親世帯をいくらか優先して与えられている。乳児のいる母子世帯は2人世帯とみなされ、2子のいる母子世帯は3人世帯とみなされる。その点で、それぞれ子供のない夫婦世帯、1子をもつ夫婦世帯と同じニーズをもつと考えられている。住宅手当には所得制限があり、所得に占める住宅費の割合と世帯規模によりその限度額は異なるが、男子の平均賃金程度の所得を有する単親には手当受給資格がある。手当の額や資格要件は州により少し異なる。住宅手当を受給する世帯の中で最も多くを占めるのが母子世帯、次いで多子世帯である。

西ドイツの社会扶助は国が統一的に実施しているものではなく、地方自治体⁹⁹が実施するものである。国（連邦）は根拠法律を決めるだけで、扶助基準は各州が決め、市町村が実施する。最終的に基準額を決めるのは市町村であるが、それは州の勧告にもとづいており実際には市町村間の差はほんの僅かである。社会扶助受給者は人口の3.5%⁹⁹を占め、受給世帯の19%が母子世帯である。一般に社会扶助の受給は、労働能力があり就業可能とみられる者に対しては厳しい制限が行なわれるのが通常であるが、幼い子のいる母子世帯の母の場合には、母親への労働要求と子の保育の保障とのかね合いでやや状況は異なる。西ドイツの連邦社会扶助法における一般的要件は、申請者が求職登録をし求職活動をしていることとされるが、女性の場合には「働くことによって、もし子供の適切な養育が行なえなくなるようならば、働くことを要請されない。さらに家庭運営または家族の世話等の義務についても考慮が払われるべきである」という但し書が付いている。もし「子供の適切な養育が行なえない」ならば、女性は働かなくてもよいという条項の解釈は、一般には学齢未満の子供を意味していると理解されている。だが、母子世帯の母親の現状をみると大抵の場合、末子が3歳に達していれば少なくともパートタイム労働が要求され、それより年長になると多くの場合フルタイム労働が要求されている。これは雇用機会や保育施設の利用可能性、その他母親が就労できるような状況をつくりあげる援助をするという行政機関の積極的努力ともかかわってくるものであろう。

児童扶養費立替え払い（児童扶養給付）は西ドイツでは1980年1月より実施されている。これは、児童養育費の支払いを命ずる裁判所の扶養命令をもつ単親（男女不問）が、養育費の支払われる見込みのない場合や援助を求めるとき、公的な財源によって児童扶養給付を支払うことを保障するものである。単親が扶養する児童に対して、最大限3年間、子供が6歳に達するまでの間に利用することができる。1980年1月現在で、1子に対する児童扶養給付は西ドイツの製造業で働く男子労働者平均賃金の11.6%⁹⁹に相当していた。しかし、この給付を受けると児童手当は50%減額になるので、2人の子をもつ母子世帯の給付は税引後の男子平均賃金の3分の1を構成し、社会扶助における生活扶助より幾らか多くなる。申請者の70%から90%は職

業に就いていない母親であろうと予想されており、したがってこの新給付が利用できなければ社会扶助の受給資格がある人々である。実際には児童扶養給付は社会扶助に代わる幾らか寛大な方法であり、さらに住宅手当によって補足される。この点では児童扶養給付は学齢前の子供をもち、働くことの困難な女性に対してより寛大な給付を与えるためのものと解釈される。勿論これは働く母親に対しては勤労所得の補足として利用されることができるので、控え目ではあるが、勤労意欲の誘引効果を与えることもできる。

児童扶養給付は国と州が均分に財源を負担し、運営は恐らく州の児童福祉部が行なうことになる。州は扶養責任をもつ親から立替払いの費用の一部を取り戻すために、裁判所制度を利用することになっている。この給付はまだ実施過程にあり、制度が軌道にのるまでは、諸州の方針によりかなりの変動があるものと予想される。

4 イギリス

イギリスでも単親世帯は急速に増加している。1971年に570,000世帯であった単親世帯は1978年には約825,000世帯に上昇している。16歳未満の子のいる世帯に占める単親世帯の比率は12.5%, うち母子世帯が10.4%とその大半を占める。母子世帯の母の婚姻身分別にみると、未婚20%, 別居28%, 寡婦17%, 離婚35%となっている。雇用統計は父子世帯と母子世帯を完全に区別していないのだが、1978年には約25万人の単親（大半は女性）がフルタイムで、16万人はパートタイムで働いていた。合計41万人の単親のうち、35万人が女性であると概算すると母子世帯の母親（72万人）の半数を少し下まわる49%が就労していることになる。これは一般世帯の母親の就業率60%と比べるとやや低く、他の3カ国の傾向との相違を示しているといえよう。

イギリスでは1975年にこれまでの家族手当に代わって児童給付法が制定された。従来の家族手当が2人以上子供のいる世帯にだけ支払われ、課税所得とされていたのに対し、児童給付は16歳（就学中や職業訓練中の時は19歳）未満のすべての児童を対象とし、非課税である。この制度は国が全費用を負担し、所得制限はない。児童給付の開始により税制上の児童扶養控除は漸次廃止された。1982年11月現在の児童給付は各子に対し週5.85ポンドである。新制度は第1子を支給対象とすることにより有子世帯への援助の価値を向上させ、低所得世帯にとって得るところの少ない児童扶養控除の廃止により給付額を増額し、低所得の世帯を援助することに努力が向けられている。

児童給付は全ての有子世帯を対象とするものであるが、単親世帯にとって（寡婦年金は別として）唯一のミーンズ・テストのない社会保障給付が児童給付の増額（単親給付と呼ばれる特別給付）である。これは児童給付の段階的实施にともない、1977年に単親世帯の第1子に対してだけ0.50ポンド割増（通常は1ポンド）されたのに始まり、この僅かな加算給付は以後漸次増額され、1982年11月現在で3.65ポンド（1子につきではなく、1世帯につき）となってい

る。労働・保守両政権の下で、この給付額が急速に増やされてきたのは、一つにはそれが単親世帯に対する給付改善の要求に応じる比較的安上りな方法であるという事実によっている。これは死別母子世帯には支払われない。死別母子世帯のニーズは、寡婦年金の中の母子手当によって満たされていると考えられているからである。単親給付は補足給付を受給している場合にも請求できるが、この場合にはその分だけ補足給付額が減らされるので暮らし向きは少しも良くなならない。このため実際にこれによって利益を受けるのは、ごく少数の単親世帯だけである。が、その中には働くことのできる人々も含まれており、したがってこれは単親世帯が補足給付を申請する必要を避けるのに役立つ一手段と考えられている。

イギリスでは補足給付の占める役割はきわめて大きい。補足給付受給者数は1983年で約290万人、その扶養家族も含めると約500万人を援助しているとみられる。1979年11月には補足給付受給者の60%が年金受給者、20%が失業者、約11%が単親であった。単親世帯が全世帯に占める比率を考えると、単親世帯が貧困に陥るリスクは大層大きいといえる。また年金受給者や失業者とちがって、専ら補足給付に依存しているのが働らいている者のいない生別の単親世帯である。1978年の世帯消費調査による数字を用いて、全国単親世帯対策協議会はイギリスの単親世帯（子ども数、平均1.92人）の状態を2子をもつ夫婦世帯の状態と比較している。それによると、2子をもつ夫婦世帯の99.6%は1人以上の働き手がいるが、単親世帯の場合は僅か61.8%にすぎない。両親世帯の通常の平均可処分所得は週103.88ポンド、単親世帯のそれは週58.67ポンドであった。総所得に占める社会保障給付の割合は両親世帯で4.8%であるのに比べて、単親世帯では32.7%と約3分の1を占めるなどその貧困度は著しいものがある。

集団としての単親世帯の大きな特徴は、補足給付に依存する人々の割合である。1981年11月にはグレート・ブリテンにおいて補足給付を受けている単親世帯は392,000世帯で、両親世帯の196,000よりはるかに多い。さらに補足給付受給資格があるのに、それを請求していないと思われる推計4万の単親世帯がある。このことは全単親世帯のほぼ半数が補足給付水準かそれ以下の水準で生活していることを意味している。

世帯所得補足制度は、16歳未満の子供のいる世帯で、世帯主がフルタイム労働に就いているので補足給付受給資格のない低賃金労働者の世帯に、その世帯の働き手の賃金を補足することを目的として、1970年（北アイルランドでは1971年）より実施されている制度である。この給付は、世帯主が週30時間以上働く両親世帯や週24時間以上働く単親世帯で、扶養児童の数に関連して定められた基準額を下まわる所得の人々に利用でき、実際の賃金と基準額の差額の半額が世帯所得補足として52週間にわたって支給される。1982年には約16万世帯がこの給付を受けており、その半数以上が単親世帯である。

イギリスの寡婦以外の単親にとっては、補足給付と世帯所得補足が主要な社会保障給付の形である。近年、生別による単親世帯の増加につれて単親世帯の福祉への関心も増しており、単親にとって重要な給付の三つ全て（児童給付、補足給付、世帯所得補足）が改訂され単親のニ

ーズに合わせた優遇措置を盛り込んでいる。児童給付のプレミアムについては先に述べたが、補足給付の場合をみると、補足給付申請者は保育費を含めて労働経費を控除したのち週4ポンドの勤労所得を認められているのであるが、1980年11月からは単親の場合には週4ポンドをこえ20ポンドまでの賃金の半額を、収支認定の際の収入から更に控除されることになった。これはパートタイム労働に就く人々には役立つ規定である。世帯所得補足制度も前述のようにフルタイム労働に就いているという条件を満たすに必要な週労働時間数を、単親の場合には週24時間に減らすことによって単親世帯のニーズに合わせている。さらに世帯所得補足を受けるための所得レベルは子供数によって規定されるので、単親世帯も両親世帯も同じであり、したがって家族数の点で単親にとってより寛大であるといえよう。補足給付制度に採用された上述の新規定(tapered earnings disregard)は、フルタイムの仕事につき世帯所得補足を受けている単親と、パートタイム労働をして補足給付を受けている単親との生活の差を目立って圧縮した。これらは一種の最低所得保障として作用しているのであるとされるが、生計の資を稼ぐことと社会扶助に頼ることとの区別を不明瞭にしていること、また悪くすれば低賃金に補助金を出すことにもなりかねないことが批判されている。

別居や離婚率の上昇につれて、単親は(働いていてもいなくても)ミーンズ・テストを受ける給付に依存している最大集団の一つになってきている。単親世帯に対する特別な社会保障給付の可能性については、1974年のワン・ペアレント・ファミリー委員会報告(ファイナー報告)以来、種々検討されているが未だ実現をみてはいない。ファイナー委員会は補足給付への依存度を減らすために、重要な新給付、保証扶養手当(Guaranteed Maintenance Allowances, GMA)を提案した。GMAは補足給付水準を上まわる額の無拋出の給付で、親に対する手当と各子に対する手当の2つの要素をもつことになるはずであった。全ての単親世帯に相当な額の給付を支給するには多額の費用を要するので、児童に対する手当は親の所得水準または所得の源泉に関係なく全ての単親に支払われるが、親に対する手当はミーンズ・テストを受けることになっていた。委員会報告当時、政権の座にあった労働党は原則としてミーンズ・テストの拡大に反対であったし、またイデオロギー上の反対を別にしてもこの提案は費用の点からも採用しがたいものであったといわれている。今、代わりに提案されている施策は、単親がフルタイム雇用に就いているか否かに関係なく支払われる、無拋出でミーンズ・テストのない課税給付である。しかし、そうした制度には二つのむずかしい問題がある。一つは費用の問題であり、もう一つは結婚生活者との公平という問題である。単親に支払われ両親世帯に利用できない給付は、結婚の崩壊を勧める恐れがないか、再婚の時には給付はどうなるのか、もし再婚時には支給停止となればそのことが再婚意志を妨げるのではないか、また再婚後も支給を継続するならば既婚者を冷遇することではないかといった問題が提起されている。費用と公平の問題は、イギリスにおいて単親に対してミーンズ・テストのない給付を発展させることを事実上妨げてきたといえる。

Ⅱ 母子世帯の所得水準と諸給付の効果

A. J. カーンと S. B. カーマンは、婚姻身分、子どもの有無・年齢・数、労働力状態、賃金などの諸要素を考慮に入れた15の世帯類型を挙げ、これらの世帯が各国の標準的な賃金労働者と比較して経済的にどのような水準で生活しているか、その結果をもたらすにはどのような所得移転が用いられているかなどについての8カ国調査を行なっている。調査はその国の製造業男子労働者の平均賃金（average production worker's wage 以下 APWW と略称する）を100として、各国の15世帯類型の1979年度末所得（賃金・所得移転から所得税・社会保険料を差し引いたもの）を指数化して示している。この指数は国家間の相対的な生活水準の比較を求めたものではないが、同一世帯類型のそれぞれの国での所得水準を示すとともに、他の世帯類型と比べてその世帯がどのような状態におかれているかを知る目安となるものと思われる。この調査の結果、最も貧困に陥りやすい世帯として母子世帯、失業者を世帯主とする世帯、多子世帯、新生児のいる世帯が挙げられているが、ここではその全てを紹介するのが目的ではないので、4カ国の母子世帯の所得水準と諸給付の及ぼす効果を採りあげることとする。

さて、調査において最も貧困に陥りやすい世帯として挙げられている8世帯のうち、3世帯が母子世帯であった。母子世帯の3類型とは、①母親が就労していないので勤労収入がない場合（世帯Ⅰ）、②母親が就労し、平均賃金の2分の1の勤労収入を得ている場合（世帯Ⅱa）、③母親が②と同様で、かつ父親から第1子に対する家族手当月額（第1子に受給資格がない国の場合には第2子に対する家族手当月額）の2倍に相当する養育費を毎月受取っている場合（世帯Ⅱb）である。以上の世帯はいずれの場合にも生別母子世帯であり、母親は2歳と7歳の2人の子供を養育し、その市の典型的な賃借住宅に住み平均的家賃を支払い、下宿人も同居の親戚もいず、収入は上述のもの以外には政府の用意する給付だけとし、母親は第2子が生まれるまで2年間フルタイムの仕事に就き平均賃金の4分の3の賃金を得ていたと仮定されている。

こうした想定の上に立って、まず非稼働母子世帯（世帯Ⅰ）の生活水準をみることにしよう。母子世帯の場合、母親が全く働いていないというのは（母親の半数以上が家庭にとどまっているイギリスを除いては）、どの国でも比較的少ないが、それでもスウェーデン以外の国では約3分の1の世帯がこれに該当する。世帯主である母親が働いていない母子世帯は、大抵の国できわだって低い所得水準で生活している。わずかにスウェーデンにおいてだけ、多種多様な所得移転制度がこの世帯に APWW に近い所得を保障している。表3のスウェーデンの世帯Ⅰに関する93.8という数字は、製造業男子労働者の純賃金の93.8%に相当する1979年度末所得をあらわしている。これに比べてイギリスの同世帯では51.7%とその所得は非常に低く、所得移転により APWW の約半分に相当するものしか受取っていない。

では、どのような給付を用いることにより、こうした差が生じるのだろうか。表4に示すよ

表3 母子3人世帯の世帯収入および1人当り収入^(a)の平均賃金に対する比率^(b)
(単位: %)

国 名	世 帯 I		世 帯 II a		世 帯 II b	
	世帯収入	1人当り収入	世帯収入	1人当り収入	世帯収入	1人当り収入
スウェーデン	93.8	46.9	123.1	61.6	123.1	61.6
フ ラ ン ス	78.6	39.3	87.8	44.0	103.4	51.7
西 ド イ ツ	67.3	33.7	70.9	35.5	76.3	38.2
イ ギ リ ス	51.7	25.9	83.0	41.5	91.6	45.8

注: (1) 製造業男子労働者平均賃金=100とする数字

(2) 大人は1. 各子は0.5として計算

資料: S. B. Kamerman & A. J. Kahn, *ibid.*, p. 30. および Kamerman & Kahn, *Income Transfers and Mother-only Families in Eight Countries, Social Service Review*, Vol. 57, No. 3, 1983, p. 457. より作成。

うに4カ国では最下位のイギリスの場合には、この世帯の基礎的必要をみたすのに公的扶助に大きく依存している。一方、スウェーデンはイギリスの指数のほぼ2倍近くの所得をこの世帯に与えている。そのために用いられている主な給付は、児童扶養費立替え払い、児童手当、住宅手当、社会扶助である。このうち所得制限のない児童扶養立替え払いと児童手当で、APWWのほぼ40%が母親に支給される。さらに、全有子世帯のほぼ半数が受給している住宅手当を加えると60%以上に達する。社会扶助は世帯収入の約3分の1を支給しているが、イギリスと比べて社会扶助に頼る割合ははるかに少ない。これら全てを合わせて、APWWの正味の(課税後の)価値に近い意義ある所得を与えている。フランスの場合には、スウェーデンよりさらに社会扶助を用いることが少ない。フランスでは二つの形の家族手当(普遍的な家族手当と家

表4 母子世帯の年間所得に対する所得移転の寄与率一世帯Iー
(単位: %)

所 得 移 転 ^(a)	スウェーデン	フ ラ ン ス	西 ド イ ツ	イ ギ リ ス
家 族 手 当	13.3	9.4	13.8	27.1
家 族 補 足 手 当 ^(b)	—	17.1	—	—
住 宅 手 当 ^(c)	22.0	21.1	11.2	—
失 業 手 当	—	—	75.0	—
社 会 扶 助	36.1	—	—	72.9
扶 養 費 立 替 え 払 い	28.6	—	—	—
そ の 他 ^(d)	—	52.4	—	—
計	100.0	100.0	100.0	100.0
対 平 均 賃 金 比	93.8	78.6	67.3	51.7

注: (1) ここでは一般的な名称を用いている。

(2) フランスに独特のものである。

(3) イギリスの家賃補助、家賃手当、地方税払戻しなどを含む。

(4) フランスの単親手当。

資料: A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *Income Transfer for Families with Children*, 1983, p.326.

族補足手当) および住宅手当を含めて、家族給付が非常に重要である。家族補足手当は所得制限があるが、それは3子以上または3歳未満児のいる全世帯の4分の3以上を含む高さの上限額で定められている。また、フランスの単親手当はミーンズ・テストを受け、受給期間は短期間であるので受給者は少ないが、非稼働母子世帯の収入の半分以上に値する額を支給している。西ドイツではこの世帯の場合、最近3年以内に働いていたという理由で母親は失業扶助を受給する資格がある。家族手当、住宅手当はフランスやスウェーデンより控え目であるが、失業扶助の存在は社会扶助を不必要にしている。もし失業扶助の受給資格がないとして社会扶助給付を計算すると、APWWの60%となる。

実際には、イギリスを除いて母子世帯の母親の3分の2は労働力化しており、スウェーデンではそれ以上の比率を占める。もし母親が就労し、平均賃金の半分に相当する賃金を得るとすれば、この世帯(世帯Ⅱa)の収入にどんな変化が生じるだろうか(表5参照)。無論、どの国の場合にも勤労所得により世帯収入は増加するが、その上昇幅には差がある。平均賃金の半分を得ると、所得調査を受ける給付が支給されなくなる場合とそうでない場合があるからである。社会扶助はどの国でも受けられなくなるが、その他の給付の場合は国により異なる。スウェーデンでは児童手当、住宅手当、児童扶養費立替え払いは変わりなく継続する。その結果として世帯Ⅱaは他の国の同じ世帯よりきわめて多い所得を有することになる。フランスも、家族手当、家族補足手当、住宅手当の受給権は変化しないが、住宅手当は一部削減され、単親手当の受給権は失われる。受給できなくなる給付の価値と、比較的低い(平均賃金の2分の1と仮定した)賃金との差が、働くことの結果として世帯Ⅱaを約10%の指数増(約12%の純所得増)にとどめている。イギリスと西ドイツの順位は入れ替わる。イギリスでは児童給付は継続し、一方世帯Ⅰの場合には補足給付の一部として含まれていた住宅扶助が、就労することにより家賃補助、家賃手当、地方税払戻などの形の住宅手当として受給できることになるので、非稼働世帯と比べると働くことの結果として世帯収入はかなり増加する。また、表5には含まれ

表5 母子世帯の年間所得に対する所得移転の寄与率—世帯Ⅱa—

(単位: %)

所 得 移 転 ⁽¹⁾	スウェーデン	フランス	西ドイツ	イギリス
家 族 手 当	10.1	8.4	13.1	16.9
家 族 補 足 手 当 ⁽²⁾	—	15.3	—	—
住 宅 手 当 ⁽³⁾	16.7	13.9	8.2	7.9
扶 養 費 立 替 え 払 い	21.8	—	—	—
勤労所得—(諸控除および税金)	51.3	62.4	78.7	75.2
計	99.9	100.0	100.0	100.0
対 平 均 賃 金 比	123.1	87.8	70.9	83.0

注: 前表の注に同じ。

資料: A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, p. 327.

ていないが、フルタイム労働に就く時には世帯所得補足も利用できる。西ドイツの場合は収入の上昇幅は小さい。それは勤労収入は得られるが失業扶助が打ち切りとなり、また働く母親の支払う社会保険料と所得税が高いからである。

次に、母親が前述の条件で働き、かつ父親が第1子に対する家族手当の2倍に相当する額の養育費を毎月支払っている場合(世帯Ⅱb)の効果(表6)をみると、大抵の場合、暮らし向きは余り変化しないが例外はフランスである。フランスの場合、父親による養育費支払いは家族手当や家族補足手当、住宅手当の受給資格に影響を及ぼさないので、世帯収入は確実に増加する。スウェーデンでは父親の養育費支払い分だけ扶養費立替え払いが減るので、結果は全く変わらない。イギリスでは少しばかり家計に役立つ程度であり、西ドイツでは住宅手当が減らされるので、収入の増加率は小さい。

表6 母子世帯の年間所得に対する所得移転の寄与率—世帯Ⅱb—

(単位: %)

所得移転 ^(a)	スウェーデン	フランス	西ドイツ	イギリス
家族手当	10.1	7.2	12.1	15.3
家族補足手当 ^(a)	—	13.0	—	—
住宅手当 ^(a)	16.7	11.8	6.6	4.4
扶養費立替え払い	10.5	—	—	—
父親の分担金	11.3	15.0	8.1	15.3
勤労所得—(諸控除および税金)	51.3	53.0	73.2	65.0
計	99.9	100.0	100.0	100.0
対平均賃金比	123.1	103.4	76.3	91.6

注: 表4の注に同じ。

資料: A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, p. 328.

このように、非稼働世帯の場合でも稼働世帯の場合でも、スウェーデンの母子世帯が最も所得水準が高い。非稼働母子世帯の場合の世帯収入は、イギリスの同じ世帯より約1.8倍高い水準にある。この差は家族手当、住宅手当に加えて児童扶養費立替え払いが受給できることによっているし、この全てが就労した場合にも勤労所得の存在に関係なく継続する。さらに重要なのは、スウェーデンでは母子世帯の母の大半が働いていることである。この国の施策の一つの結果は、労働を重視し女性に(母親にも)働くことを期待する社会において、勤労所得の有無にかかわらず受給できる諸給付によって母子世帯の母親に強力な勤労意欲を生みだしている。たとえば世帯Ⅰと世帯Ⅱaの所得の差を比べると、世帯Ⅱaは母親の純勤労所得のかかなりの部分を保有している。この差の大部分は、裁判所の扶養判決を受けたか否かに関係なく全ての母子世帯に利用できる重要な給付、扶養費立替え払いの存在によっているといえるだろう。

III 主要な制度とその意義

母子世帯の所得に影響を及ぼす重要な制度として家族（児童）手当、住宅手当、児童扶養手当、社会扶助を採り上げ、各国の制度の特色とそれらが3つの型の母子世帯の所得水準に及ぼす影響をみてきたが、次にとりわけ重要と思われる制度を中心により系統的に検討し、世帯収入に及ぼす具体的な影響とその意義を考えてみることにしたい。

(1) 家族（児童）手当

家族手当は社会が児童養育の経済的費用を分担する方法の一つとして、扶養する子のいる世帯に金銭給付を支給することにより、家計費中の子女養育費負担を軽減し、このことをとおして家族の生活水準の安定化をめざすものである。その給付額は養育費を親と国が分担するという考え方に立って、実際の養育費の2分の1あるいは3分の1程度を補給することを目安としている。このように子女養育の経済的負担をもつ親にその費用の一部をささやかな方法で援助しようとしているため、夫婦世帯よりも世帯収入の低い傾向のある母子世帯にとって、この給付ははるかに重要な役割を果たしているといえる。しかも、その受給要件は子女を養育しているという事実があれば足り、親の所得に関係なく支給されるのが通例であるので、全ての世帯がこれを抵抗なく受給することができるという特色がある。したがって大抵の国において家族手当の受給率は大層高い。今日、世界の多くの国がこの制度を用意しているが、給付水準、受給資格、財源調達の方法、管理機構やその国の所得保障制度全体における家族手当の役割・重要性にはちがいがあある。いまその全てに触れることはできないが、給付の価値と母子世帯にかかわりの深い事柄について検討してみることにする。

4カ国における家族手当の受給資格は、少なくとも1人以上の扶養児童の存在と、申請者（保護者）又は少なくとも片親の一定期間当該国居住を条件としている。対象となる児童の年齢は表7の通りである。親の所得を問わず第一子以降全ての児童を対象とするのが通例であるが、フランスの場合にはやや異なる。フランスには2つの家族手当があり、1)第2子以降の全ての子が受給できる普遍的な、所得調査を伴わない給付と、2)3歳未満又は3子以上の世帯に、所得制限を設けて支給される給付がある。給付額は子の年齢により異なる国（フランス）、出生順位により異なる国（フランス、西ドイツ）、各子に均一額の国（スウェーデン、イギリス）がある。いま、全般的に有子世帯にとっての家族手当の価値をみると表8のようになる。第1子に対する給付の価値はスウェーデンの6.2%が最も高く（子の年齢を特定しない場合）、フランスでは子が3歳未満で世帯収入が余り多くない時には13.4%になる。またイギリスでは単親世帯の第1子への特別給付を含めると8.4%に相当する。子供が2人いる場合、一般的にはスウェーデンの12.4%が最も高く、フランスの場合には上記の条件に該当する世帯では20.8%と最高になる。またイギリスの単親世帯の場合には14%とスウェーデンより高い価値の給付

表7 家族手当支給対象児童の年齢上限の比較

国	年齢上限	学 生 の 年齢上限
スウェーデン	16	—
フランス	16.5	20
西ドイツ	18	27
イギリス	16	19

資料：A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, p. 203.

表8 家族手当の価値（対平均賃金比）

(単位：%)

国	児 童 数		
	1 子	2 子	3 子
スウェーデン	6.2	12.4	24.9
フランス ⁽¹⁾	13.4 ⁽⁰⁾	20.8 ^(7.4)	45.4 ⁽³²⁾
西ドイツ	3.1	9.3	34.0
イギリス ⁽²⁾	5.6 ^(8.4)	11.2 ⁽¹⁴⁾	22.4 ^(25.2)

注：(1) 1子に対する給付は3歳未満児または3人以上子供のいる一定限度額以下の所得の世帯に限られる。受給資格を有する子のいる世帯の約80%が受給している。括弧内の数字は第1子が受給権を持たない場合である。

(2) 単親世帯の第1子には割増金があり、括弧内はそれを含めた場合の数字である。

資料：A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, p. 202.

を得ることになる。4子世帯になるとフランス45.4%、西ドイツ34%の順である。

母子世帯にとっての家族手当の価値は表9のとおりである。母親が働いていない場合には世帯収入の約27%から13%強を構成し、平均賃金の半分に相当する賃金を得て働いている場合には世帯収入の24%から10%を占めている。

表9 母子世帯の純所得に占める家族手当の割合

(単位：%)

世 帯	スウェーデン	フランス ⁽¹⁾	西ドイツ	イギリス
I	13.3	26.5	13.8	27.1
II a	10.1	23.7	13.1	16.9
II b	10.1	20.2	12.1	15.3

注：(1) 家族手当と家族補足手当を含む。

資料：A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, 208.

次に、家族手当の適用範囲・仕組みのちがいによって単親世帯がどのように影響を受けるか、単親世帯の有利・不利に作用する点をみてみよう。まず第一に、最も極端に不利を蒙る形は第1子を除外する家族手当である。単親世帯は生別の増加、母親の若年化傾向などと相まって、1子のみを有する世帯の多いことを考えると、手当が第1子に支払われるかどうかは重要な考慮の対象となる。第1子以降すべての子を対象とするのが、いわば国際的な常識であり、この4カ国でも何らかの形で第1子が支給対象に含まれている。しかし厳密に言えばフランスの場合、所得制限のない基礎的な家族手当は第2子以降を支給対象とするものである。したがって支給対象となる年齢層の何割が給付を受けているかをみると、スウェーデン、イギリスで100%、西ドイツ95%に対して、フランスでは基礎的な家族手当は全児童の54%、家族補足手当は80%以上が受給しており、全体平均で84%となっている。これは給付の価値とともにき

わめて重要な点であるといえよう。勿論フランスでは家族手当は最も重要な制度であり、諸給付の組合わせを用いて単親世帯にスウェーデンに次ぐ生活水準を保障している。しかしながら考察のケースは2子を有する母子世帯の場合である。したがって、1子を有する母子世帯が多種多様な所得制限付きの家族給付の諸条件に該当しない場合には、全ての家族給付の支給対象とならないこともあり得るといえる。現在の問題として、基礎的な家族手当の受給資格を第1子にも与えよと主張されているのはうなづけるところでもある。

第二は、家族手当制度の中で単親世帯のニーズを認めた特別の手当が支給されているかどうかである。たとえば、イギリスでは単親世帯の第1子には割増金（現在は単親給付と呼ばれている）が支給されているし、フランスの場合にも単親手当がある。前者は、補足給付受給世帯にとってはこの給付は何のプラスにもならないので、フルタイムで働く人々にとってはじめて利益となるものである。その点では子供の経済的安寧を守りながら、勤労意欲をひきおこすことも目的の一つと考えられている。後者はどちらかといえば、1人以上の子供を独力で養育している親に与えられる一時的措置という性格が強く、職業訓練を受けていたり就職・再就職までの間の援助としての役割が大きい。この手当は他の家族給付と異なり所得限度額がきわめて低く、給付の受給期間は3歳以上児を有する時は1年以内、妊婦・乳児を有する母親の場合は子が3歳になるまでに限定されている。受給資格は3カ月毎に再検討され、受給資格決定に伴う自由裁量の余地が多く、本人自らの申請と資力調査があり、不正受給の可能性を指摘する向きもあり、子女養育の事実があれば権利として受給できる給付という家族手当のイデオロギーとはやや異質の要素をもっている。そうした点でフランスの単親手当は社会扶助に代わる手段として機能している面もあり、この手当は家族手当の一つの形とも社会扶助の変形とも考えることができる。家族給付制度の中では幾らか嫌悪感をもたれがちな給付であるが、他の給付と同様家族手当金庫が運営し、他の国の社会扶助よりはずっとスティグマが少ないといえる。事実上この給付はごく少数の受給者に利用されているにすぎず、その多くは働いていない母子世帯である。だが、乳幼児をかかえて母子世帯となった当座の困難な時期を援助するという点では、この給付はきわめて大きな役割を果たしている。働いていない母子世帯の世帯収入の52.4%をこの給付が占め、家族手当・家族補足手当と組み合わせると世帯収入の約8割(APWWの62%)に達しており、総額は他の国の家族手当の重要性をはるかにしのいでいる。期間を限って支給することの基底にある前提は、子供が3歳になるかまたは単親手当受給後1年以内に、母親は働くであろうということであり、3歳以後からは全ての子供に無料の保育学校も用意されている。

第三に、家族手当の給付額が児童の出生順位や年齢によって段階づけられているかどうかもある。単親世帯に対して何ら特別の措置が設けられていない場合には、後順位の児童ほど給付額が逡増するという方式は、単親世帯にはいくらか不利である。この方式は多子世帯には大層役立つが、第1子の出生が生計費の大幅な増加をもたらすばかりか母親の就労の一時中

断をも意味することが多いので、通増方式は単親ひいては今日の両親世帯の現実の経済的ニーズと一致するのかどうかということも一考の余地があると思われる。4カ国の内では通増方式をとるのはフランスと西ドイツであるが、しかも格別に単親世帯に対する特別の給付がないという点からすれば、表8にも示すように西ドイツの制度が効果の点では幾らか不利に作用するといえるかもしれない。

最後に、家族手当が世帯収入に寄与している度合は、その国においてこの制度に割り当てられた役割によって大いに異なっている。家族手当と同程度の援助は他の方法・制度によっても与えられることができるが、家族手当は単親世帯の所得にはとくに重要な項目として広く認識されている。その受給は児童の権利とみなされており、スティグマを伴うことはない。死別以外の単親にとって、とくに公的な扶養費立替え払い制度のない場合には、家族手当の普遍性と定期的で確実に受給できるという点が、他の形の援助（他方の親からの援助も含めて）の不確実さや選別性と著しい対照をなしているのである。

(2) 住宅手当

住宅手当は、住宅費の負担を軽減するため一定の条件の下に住宅を賃借し又は所有している人・世帯に受給権を与える金銭給付或いは費用控除である。住宅手当は通例、所得、家族数、家族構成、住宅費、住宅費に割り当てられる所得の割合などに照らして支給される。制度の中心が子供のいる世帯におかれている国（フランス、スウェーデン）と、特に有子世帯中心ということではなく老人、単身者、子供のいない世帯にも広く利用されている国（西ドイツ、イギリス）があるが、いずれの場合にも母子世帯の一般的に低い所得、低い稼働能力を考えると、家賃その他の住宅費を援助する住宅手当は母子世帯に大層役立つものである。

住宅手当が母子世帯の所得に対してどの程度の重要性をもつのかを示したものが表10である。働いていない母子世帯の場合、イギリスでは補足給付の中に家賃・住宅費が含まれているので住宅手当は支給されず、稼働世帯の場合には家賃割引、家賃手当、地方税払戻しなど多様な形をとる。一般に所得制限が設けられているが、所得上限額はかなり高いのでその受給にスティグマが伴うことはあまりない。スウェーデンでは住宅手当は家族手当より多額であり、フランスでも狭義の家族手当よりは多額である。西ドイツの場合には世帯収入への寄与率は家

表10 母子世帯における住宅手当の価値（対世帯収入比および対平均賃金比）

（単位：％）

世 帯	スウェーデン		フ ラ ン ス		西 ド イ ツ		イ ギ リ ス	
	対世帯収入比	対平均賃金比	対世帯収入比	対平均賃金比	対世帯収入比	対平均賃金比	対世帯収入比	対平均賃金比
I	22.0	20.6	21.1	16.6	11.2	7.5	—	—
II a	16.7	20.6	13.9	12.2	8.2	5.8	7.9	6.6
II b	16.7	20.6	11.8	12.2	6.6	5.0	4.4	4.0

資料：A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, p.229.

族手当よりやや少ない。住宅手当の重要性は APWW の比率として考察すると最もよく評価できる。スウェーデンの母子世帯では APWW の20%を上まわっている。

フランスでは住宅手当は家族給付制度の給付の一つであり、全国家族手当金庫が運営している。スウェーデンでは住宅手当と児童手当は同じ管理機構には属していないが、明らかに家族手当を補完するものとみている。実際にこの手当の重要性をより完全に測るには、家族手当とあわせた価値をみるのが役立つ。表11に示すように両給付が母子世帯の所得に大層寄与していることがわかる。フランスでは非稼働母子世帯の所得のほぼ半分、スウェーデンでは3分の1以上、西ドイツとイギリスでは4分の1強を占める。稼働母子世帯の場合にはフランスで世帯収入のほぼ40%近く、スウェーデンでは25%以上、西ドイツとイギリスでは25%に近い額を構成している。イギリスを除いては、或る場合には扶助は必要とされてはいるがそれに匹敵する額がこの両給付により支給されており、それが社会扶助の重要性の相対的低下の一因ともなっている。

表11 家族手当と住宅手当を合わせた価値（対世帯収入比および対平均賃金比）
（単位：％）

国	世 帯	対 世 帯 収 入 比			対 平 均 賃 金 比			総 所 得 (対平均賃金比)
		家族手当	住宅手当	計	家族手当	住宅手当	計	
スウェーデン	I	13.3	22.0	35.3	12.4	20.6	33.0	93.8
	II a	10.1	16.7	26.8	12.4	20.6	33.0	123.1
	II b	10.1	16.7	26.8	12.4	20.6	33.0	123.1
フランス	I	27.1 ⁽¹⁾	21.0	49.0	20.8	16.6	37.4	78.6
	II a	23.7 ⁽¹⁾	13.9	37.6	20.8	12.2	33.0	87.8
	II b	20.2 ⁽¹⁾	11.8	32.0	20.8	12.2	33.0	103.4
西ドイツ	I	13.8	11.2	25.0	9.3	7.5	16.8	67.3
	II a	13.1	8.2	21.3	9.3	5.8	15.1	70.9
	II b	12.1	6.6	18.7	9.3	5.0	14.3	76.3
イギリス	I	27.1	—	27.1	14.0	—	14.0	51.7
	II a	16.9	7.9	24.8	14.0	6.6	20.6	83.0
	II b	15.3	4.4	19.3	14.0	4.0	18.0	91.6

注：(1) 家族手当と家族補足手当を合わせた数字。この場合の3世帯は全て、両方の受給資格がある。

資料：A. J. Kahn & S. B. Kamerman, *ibid.*, pp. 238—244. より作成。

(3) 扶養費立替え払い

家族手当・住宅手当は単親世帯にとってきわめて重要な援助であるが、それらが受給できる場合には、国の扶養費立替え払いがより一層重要なものとなる。長い歴史をもち大半の国々で児童の給付に用いられている家族手当と対照的に、扶養費立替え払いは比較的新しい給付であり、今までのところではごく僅かな国にのみ存在している。どの国にも単親世帯に対する私的な扶養義務を定めている法律があるが、私的な扶養義務が果たされない場合に、公的な扶養費

がはっきりと保証されているというのは稀である。別居や離婚した（前）妻に対する私的扶養に関する婚姻法・離婚法は絶え間なく変化しつつある状態にあり、西ドイツやスウェーデンでは労働年齢にある女性に対する前夫の扶養義務という考え方を疑問視し、その代わりに子供に対する扶養義務を強化するという一般的傾向がみられる。

扶養費立替え払いは、本来、両親が協力して児童の扶養に当るべきところ、何らかの事情により片親がいなくなり、不在の親がその扶養義務を履行しないとき、児童の養育費（他の世帯で生活している子供の扶養のために実親又は養親によって支払われる金銭）に代わるものを公的に支給しようとするものである。

これまで多くのヨーロッパ諸国では、そうした状態の低所得世帯に対しては社会（公的）扶助が用いられてきた。この制度はこういった場合に援助を与える点で、重要な役割を果たしていたといえる。しかしながら近年は、この役割に社会扶助を用いることへの不満が次第に強くなり、社会扶助に代わる方法が採り入れられようとする傾向がみられる。この動きの背景にある要因として、次のようなことが考えられる。第一に、過去20年間に単親世帯が著しく増加し、有子世帯に占める比重を増していることが挙げられる。その結果として、一層多くの子供たちが片親の所得（通常は父親、したがって主たる所得源）のない世帯に生活するようになり、片親が子の扶養義務を怠ることが単親世帯の経済的困窮の主な原因となっている。第二に、欠けた親の所得に代わるものを与えることが、幾つかの国では、社会扶助の費用の大きな構成要素としてあらわれてきている。多くの単親世帯が社会扶助に依存し、単親世帯が扶助受給世帯の大きな部分を占めるに至ったことが挙げられる。第三に、こうした問題が生じるにつれて、社会扶助は本来児童扶養のニーズに対しては不十分・不適切な対応であると考えられるようになった。それは社会扶助の給付水準が低く、しばしば一貫性を欠いて与えられ、ミーンズ・テストの恥辱に甘んじざるを得ないからである。さらに、社会扶助に代わる方法を追求する動きの一因となっているものに、子供のいる女性の労働力参加率の上昇が挙げられる。その結果、児童扶養の問題は片親の喪失所得を単親世帯に補償するというよりも、子の扶養に対して片親の分担のないことへの補償の必要性であると考えられつつある。その基底にある考えは、女性は2、3歳未満の乳幼児がいる場合を除いては、働き自活するであろう。しかし単親の場合には二重の役割の負担が重く、加えて母親の場合は一般的な女性の低賃金の影響をもろに受けがちなため、その賃金は子供の生活費をも負担するには十分ではないかもしれないということなのである。こうした要因が重なり合って、社会扶助以外に採るべき所得保障の型が追求される動きへと導いたといえる。

扶養費立替え払い制度は、自由裁量の余地の大きい給付から、より客観的で画一的な全国的給付への移行をあらわしており、児童に対してより適切（十分）な児童扶養の用意を保証することを大きな目的としている。この方向に移行している国々⁸⁹は、ここではスウェーデン、フランス、西ドイツである。イギリスではまだこの制度は実施されていない。西ドイツは1980年

に、フランスは1981年にこの試みを開始したばかりで、制度の発展は今後にかかっている。スウェーデンは制度実施以来20年を経過しているが、この制度は単親世帯に対する所得保障の主要な要素となっている。この国の制度は「立替え払い」制度というよりは、むしろ、親の法律上の責任や支払能力・意志に左右されることなく、生別の単親世帯の子供に一定の生活水準を保障しようとする公的な扶養手当と捉えた方が的を得ているといえよう。この制度の目的を達成し、実効あるものになっているのは、体系的に整備された行政機構とそれに付与されている強力な権限である。さらに、これを親の給付としてではなく子供の受給権としてとらえていく姿勢が不可欠であるといえる。親を給付の対象に含めることは、所得調査とか無配偶であることの調査を伴わざるを得なくするし、イギリスの GMA やそれにつづく代案が論議をかもしたように、単親に支払われ両親に支払われない給付は不公平であるとか家庭の崩壊を促す恐れがある等の非難（根拠はないとしても）を受けやすい。さらに、或る一時期を除いて、労働能力のある女性を前配偶者が扶養しつづける義務があると考えることには困難がある。したがって婦人の労働力参加を前提に（要求してはいないが）、給付を児童の権利とみなして主として児童のために適切な生活水準を保障することが主眼とされている。

3カ国の制度を比べてみると（2カ国の制度は創設以後日も浅く詳細は不明だが、大枠にかかわるものとして）、まず給付の受給資格要件として、裁判所の養育費支払命令が出されていること（西ドイツ）や養育費受給権者の強制取立て訴訟開始（フランス）といった条件が設けられている場合と、そうでない場合（スウェーデン）がある。法廷訴訟がしばしば長期に及ぶことを考えると、裁判所の判決を必要とする場合には単親世帯の緊急のニーズには応じ得ない難点がある。また手続きの煩雑さから、恐らくはこうした制限条項の有無が給付の申請や受給者の数に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

次に、扶養費立替え払いの額に関しては一定の水準が定められているが、親の支払う養育費の額がその水準以下で取決められている場合やそれ以下の額しか支払われなかった場合、どういう措置がとられるかである。実際にはその取決め額までしか給付が支払われない場合（フランス）と、保証水準に達しない場合にはその水準までは公的給付を支給する場合（スウェーデン）がある。これは親の所得や支払能力にかかわらず児童に一定の生活水準を保障するという点からすれば、後者が優れていることは明らかであるが、その子の従前の生活水準に見合った額の保障という点から前者をとる場合もある。また、ここでは採り上げなかった国の例では、公的扶養費に定められた額を国か親かどちらかが全額支払わねばならないとする場合も見受けられる。この場合には、親の経済状態によっては支払意志はあっても支払困難をもたらし、結果的には国の給付に全面的に依存するということにもなりかねない。公的給付は、親の支払可能額が低水準であるときには、それを一定水準まで補うためにも利用できるというスウェーデンの方式が望ましいといえる。

さらに、もう一つの相違点は、この制度の実施機関である。主として児童福祉にかかわる機

関が制度の運用にたずさわるのは大差ないが、扶養費立替えの徴収をする機関が大きく異なる。すなわち、給付の支給にかかわってきた機関が費用の取立てにあたる場合とそうでない場合がある。スウェーデンでは児童福祉事務所、西ドイツでは裁判所という司法機関、フランスは税務署という徴税機関である。費用回収率という点では後者の方が効果があるといえるのかもしれないが、児童・母子福祉を主眼におけば、かなりの権限を担当機関に与えた上で制度運用の機関と同一にする方が、きめこまかい援助、母子世帯との密接な連絡、助言という点では効果的なのではないだろうか。

最後に、扶養費の給付水準を公的な給付の料率にもとづかせ、消費者物価指数などの変動に合わせて調整されることが大切である。児童のニーズに関する一定の法定の基準をどの水準に定めるか、また、この給付の受給により他の給付の減額措置などがとられるかどうか、この制度の実効を左右するものと思われる。

お わ り に

生別母子世帯を中心に、各国の所得保障制度がどのくらい効果的にこの世帯のニーズに応じているかを考えてきたが、実際にはここで触れなかった諸施策も含めて、事実に基づく詳細や運営上の実態をより詳しく検討しなければ単純な評価はできないのはいうまでもないことである。しかし、他の国の実情を知ることが翻ってわが国の現状を考える上でも重要な意味をもち、未解決の問題からも学ぶべきことは多いと思われる。各国の施策の相違にもかかわらず、生別母子世帯をとりまく生活難の特徴には非常に類似性がある。これらの生活困難の緩和・克服への取り組みが、多様な施策全体にわたっての共通点として見受けられる。

従来、母子世帯の所得保障は主たる働き手の死亡を一つのリスクとする遺族保障の中で行なわれてきた。母子世帯の多くが死別の寡婦で占められていた時代には、それは大半の母子世帯のニーズに応じ得たであろうし、又、少数のいわゆる生別母子も女性の多くが就労しない状況の中では、公的扶助を受給することでそれなりに問題に対処されてきたといえよう。だが、母子世帯のうちで生別によるものの割合がふえ、有子世帯に占める比重が増すなかでも、依然として多くの国が生別母子世帯への所得保障は専ら扶助に頼ってきたといえる。しかしながら、単親になった理由のいかんにかかわらず、それに伴う児童扶養の必要は同じであり、子に対して片親の貢献・扶養の欠けることへの補償として公的扶助は不適切・不十分な対応である。

みてきたように母子世帯の所得保障として従来大きな比重を占めてきた公的扶助の役割は、近年、イギリス以外の3カ国ではますます縮小しつつある。この背景には母子世帯数の増加とそれに伴う扶助受給母子世帯の増加についての関心の高まり、社会における両性の役割の変化、児童扶養に対する社会の役割の拡大などが挙げられる。公的扶助を受給する母子世帯の多くは、母親が働いていない世帯である。しかし、子供のいる既婚女性の就労は増加しており、母子世帯の場合において母親は子のために家庭にとどまるべきだという仮定は説得力を失いつ

つある。したがって母親の就労を援助するための職業訓練制度の拡充や雇用機会の拡大等の労働政策、保育政策とともに、子の扶養義務を負う親の片方の不存在による母の超過負担を分担することが大きな焦点となってきた。

新しい施策の発展の一つの要素は、家族手当の適用範囲の拡大とその重要性の増大がみられることである。近年は大半の国で第1子に給付を適用し、また受給要件としての職業活動条項の廃止、税制の児童扶養控除との統合などが行われつつある。これらは給付額の増額と全児童を対象に含めることにより、親の事情のいかんを問わず普遍的に与えられる給付の意義を増し、その意義は低所得の単親世帯にとってとりわけ重要である。さらに、家族手当はその多様化によって家族の広範かつ多様なニーズに応じようとしている。たとえば単親世帯の第1子に又は低所得世帯に、乳幼児のいる世帯に、補足的な手当を支給しようとする方向がみられ、この中で片親喪失による子の扶養というニーズにも応えようとしている。平均的家庭の子女養育負担の軽減のみならず、種々の家庭事情に着目した多様な目的をもつ給付は、比較的ゆるやかな所得制限を用いて選別的給付のステイグマを出来る限り除き、多くのニーズをもつところに援助を集中しようとするものである。

新しい施策を実施している国々にみられるもう一つの展開は、生別単親世帯の子供に親からの養育費が定期的に支払われなかったり全く支払われない場合に、国が介入し公的機関（とくに社会保障機関や裁判所）が親権者・監護者たる親に扶養費を立替え払いすることによって一定水準の児童扶養費を保証し、加えて不在の親からその費用を徴収する責任をも引き受けていることである。給付は児童の権利とみなされ、児童のために所得を保障することを主な目的としている。児童の権利に中心をおいた所得保障の方向により、生別単親世帯に付随する親の婚姻身分の相違とそれによる社会の態度の相違といった最も扱いにくい問題に対処しようとしている。この制度は通例、親の扶養を意図しているものではなく、給付は本来それだけで大人の親を扶養するに足る額である必要はなく、またその意図もない額であることに注目する必要がある。

しかし、母親が働いていない場合には子供が独立して世帯を離れた後には親が再び貧困に陥りやすいという問題が残される。これに関連する方向としては、単親世帯への所得移転制度と労働市場政策とのより密接なつながりが示されている。親に対しては就労援助の施策と母子世帯となった当座の所得を保障する制度が実施されるとともに、所得移転制度の中に労働インセンティブを織り込む動きがみられる。母親に働くことを奨励するには、母子世帯が直面している諸問題に対して、諸施策が相互に連携を保ち総合的に体系づけられていなければ効果がないのは明らかである。当座の所得援助と職業訓練、保育サービス、それらが母親の就労を容易にするだけでなく、勤労所得を得ることにより世帯の実質所得が増すようにという意図も諸給付は織り込もうとしている。勿論これらの動きは国により相違があり、比較的この傾向が強くみられるのがスウェーデンとフランスである。こうした点で、本稿では触れなかった税制、雇用

政策、保育施設なども含めて、全てに積極的の方策を講じている国の例がスウェーデンであろう。

さらに、各国には単親世帯が利用し得る多様な給付が存在するが、諸給付は存在するだけで自動的に実効があるのではなく、効果があるように実施されねばならないという事実は、とりわけ単親世帯に関する施策には当てはまる。大抵の所得保障制度において、税制を除けば、利用し得る制度を活用するために、請求（申請）し権利を確立するのは利用者の責任である。スウェーデンの児童手当やストックホルム市の住宅手当のように、受給資格があると思われる人々に行政側から連絡が行なわれるのは稀な例といえる。単親世帯は数多くの施策に頼らねばならないが、通例、諸制度の受給要件は異なり、実施機関は多様である。どの機関を通してどの制度が適用されるかについての知識・情報の不足や、公的制度を利用することへの躊躇、複雑な手続きを処理することのむずかしさ、これらの特徴は単親に限ったことではないが、子女の養育と生活維持に追われストレスの多い状態に置かれがちな無配偶の母にとっては、種々の公的機関や制度を適切に利用するには多くの助言や援助を必要とする場合があるだろう。そうした点で扶養費立替え払い制度においてスウェーデンのソーシャル・ワーカーの果たしている役割などは制度の有効性を左右する大きな意義をもつ例と思われる。スウェーデンの制度の全ての面が他の国に適切だとは断言できないが、少なくとも児童福祉に対する関心や、親の有無や親の数によってその家庭に優劣の価値を付与しないという姿勢が強く、この国のアプローチの根底をなしているといえよう。

単親世帯に対する所得保障の充実には、とりわけその対象が生別母子世帯の場合には、単親になるに至った理由に対する道徳的価値判断やその人々に対する「評価」といったものを含んだ、社会の姿勢が反映されやすい。生別母子世帯の母と子を手厚く保護するための手当や制度を完備したりすれば、婚外出産や離婚率の急増という現象を招来し、家庭崩壊を促進するといった考え方が折に触れて聞かれる。母子福祉施策が進みすぎたから、母子世帯の発生率そのものが急増したとは、データの的に全くいえないことである。制度が整備されればそうした社会問題が多発するといわんばかりの論理は、いささか短絡化しすぎているように思われる。しかし、この種の意見は一方で根強いものがあり、その国の施策の方向に影響を与える可能性は否定できない。わが国においても母子世帯にいる子供（20歳未満）の数は100万人をこえるが、その多くは低所得世帯に属するか貧困のリスクをきわめて強く担わされており、所得保障の総合的体系化の必要性、とくに若年・生別母子世帯への所得対策を強化する必要性は大きいものがある。母子世帯への所得保障の不備は、親の事情による社会的差別の矢面にその子を立たせることであり、親への偏見、差別の懲罰を子に負わせることになりかねない。母子世帯の児童にとっては、みずからその状況を選んだわけではなく、親が1人か2人か、何故単親になったかということでその家庭に優劣の評価をすることは許されない。児童がすすす家庭生活の重要性を考えると、児童の健康に発育・成長する権利が守られその生活が保障されるよう、進ん

で児童の生活権に焦点をあて、親の事情のいかんにかかわらず児童の生活にかかわる所得保障を充実させていこうとする姿勢を、その社会がもつことが不可欠であると思われる。

註

- (1) 山崎美貴子「わが国の単親世帯の生活課題と福祉サービスに関する考察」、『社会福祉研究』第32号、鉄道弘済会社会福祉部、1983年、12頁。
- (2) 厚生省児童家庭局「昭和58年度全国母子世帯等調査」の数字は、昭和59年5月5日付朝日新聞による。
- (3) 東京都福祉局「単親家庭の福祉に関する提言」東京都児童福祉審議会意見具申、1981年、12頁。
- (4) 京極高宣「イギリスにおける母子福祉政策」(『母子研究』1978年所収)『現代のエスプリ 母子家庭』142号、至文堂、1979年、173頁。
- (5) S. B. Kamerman and A. J. Kahn, 'Income Transfers, Work and Economic Well-being of Families with Children: A Comparative Study', *International Social Security Review*, No. 3, 1982, p. 368.
- (6) S. B. Kamerman and A. J. Kahn, 'Income Transfers and Mother-only Families in Eight Countries', *Social Service Review*, Vol. 57, No. 3, 1983, University of Chicago Press, p. 449.
- (7) Kamerman & Kahn, 'Income Transfers, Work and Economic Well-being of Families with Children', p. 368.
- (8) A. J. Kahn and S. B. Kamerman, *Income Transfers for Families with Children*, Temple Univ. Press, 1983, p. 67.
- (9) 厳密にいうと「国・地方自治体の住宅手当」。国はこの手当を支給する地方自治体に総費用の72%の補助金を支給している。
- (10) 製造業男子労働者の平均賃金の約95%に相当する。
- (11) スウェーデンでは大部分の福祉給付が基礎額と結びつけられていて、消費者物価の上昇(3%)とともに給付額も上昇するという、いわゆる物価スライド制がとり入れられていたが、1982年1月から社会保障費の増加抑制のため、消費者物価の変化による自動調整を停止し、1年間据置きとなった。
- (12) J. Cassetty (ed.), *The Parental Child-Support Obligation*, Lexington Books, 1983, p. 233.
- (13) スウェーデンには310,128世帯の単親世帯があるが、扶養費立替え払いは両親世帯にも一部支払われている。
- (14) J. Cassetty (ed.), op. cit., p. 233.
- (15) Kamerman and Kahn, 'Income Transfer, Work and Economic Well-being of Families with Children', op. cit., p. 368.
- (16) 1983年7月1日時点で、算定基準月額額は1,479フランとされている。なお、家族補足手当および成人障害者手当については、この基準月額額が適用されない。
- (17) *International Social Security Review*, No. 4, 1983, pp. 505—6. を参照。
- (18) Kahn and Kamerman, *Income Transfer for Families with Children*, p. 89.
- (19) 費用は連邦と州の折半負担で、運営費は州と地方市町村が負担する。
- (20) 費用は連邦、州、市、郡が負担するが、81年の負担割合は各0.3%、17.1%、70.3%で、他の収入が12.3%ある。
- (21) Kahn and Kamerman, op. cit., p. 93.
- (22) C. Cockburn, 'Income Maintenance for One-parent Families', *International Social Security Review*, No. 1, 1975, p. 31.
- (23) J. Cassetty (ed.), op. cit., p. 232.
- (24) R. Berthoud and J. C. Brown, *Poverty and the Development of Anti-poverty Policy in the*

United Kingdom, Heinemann Educational Books, 1981, p. 158.

- (25) Kahn and Kamerman, *Income Transfers for Families with Children*, p. 130.
- (26) W. E. Baugh, *Introduction to the Social Services*, Macmillan, 1983, p. 223.
- (27) Ibid., p. 222.
- (28) Ibid., p. 225.
- (29) National Council for One-Parent Families, Information No. 28, 1979, in R. Berthoud and J. C. Brown, op. cit., p. 158.
- (30) A. Deacon and J. Bradshaw, *Reserved for the Poor*, Basil Blackwell and Martin Robertson, 1983, p. 180.
- (31) W. E. Baugh, op. cit., p. 35.
- (32) A. Deacon and J. Bradshaw, op. cit., p. 159.
- (33) 調査の対象となった国はスウェーデン、西ドイツ、フランス、カナダ、オーストラリア、イギリス、イスラエル、及びアメリカ（ニューヨーク州とペンシルバニア州）である。調査の概要は *Income Transfers, Work and Economic Well-being of Families with Children* に述べられている。
- (34) 正確には、製造業男子労働者の平均賃金から所得税及び社会保険料を差し引いたもの。算定数値は国の基準として最大限の比較可能性を確保するため、扶養家族のない独身の男子労働者のものを用いている。
- (35) 諸給付や地方税が国内でも異なる場合には、次の都市が選ばれている。すなわちストックホルム、パリ、フランクフルト、ロンドンである。
- (36) 1983年1月より、16歳未満の子を3人以上養育する世帯には第3子に25%、第4子以降各50%が加算されることになった。
- (37) A. J. Kahn and S. B. Kamerman, *Income Transfers for Families with Children*, p. 204.
- (38) 1982年6月に制定された「社会保障・住宅給付法」により、これまであった家賃割引 (rent rebate)、家賃手当 (rent allowance)、固定資産税控除 (rate rebate)、ならびに補足給付による家賃補助といった多様な家賃補助制度が整理統合され、支給基準も一律に定められた。1982年11月より一部実施され、83年4月からは完全実施となり、その運営は地方自治体にゆだねられることになった。
- (39) この方向に移行している国には、他にオーストラリア、デンマーク、ノルウェー、ポーランド、イスラエルが含まれる。
- (40) デンマーク、ノルウェーの場合である。
- (41) こうした点ではスウェーデンが最も進んでいる。フランス、西ドイツでは所得税制を考慮に入れると、その総合的な効果は減じられ、制度のもつ目的が十分に達成されているとは言い難い。また、イギリスでも選別的な給付の矛盾が、勤労収入を得た場合の poverty trap としてしばしば指摘されている。